

# Αλληλεγγύη στην Ευρώπη: Η αρχή και η εφαρμογή της

## Από τους θεσμούς στον πολίτη

### Εισαγωγή

Η έννοια της αλληλεγγύης, ως έκφραση ανθρώπινων δεσμών σε μια κοινωνία, εντοπίζεται στα έργα του Αριστοτέλη και αργότερα στο ρωμαϊκό δίκαιο, πριν να κατοχυρωθεί στη Γαλλική Επανάσταση σε συνάρτηση με την αδελφούση<sup>1</sup>. Η αρχή της αλληλεγγύης εμφανίζεται ταυτόχρονα σε ιστορικά κείμενα και ολοένα πιο συχνά σε σύγχρονες συζητήσεις για την ευρωπαϊκή πολιτική. Σε μερικές περιπτώσεις, η αρχή χρησιμοποιείται ως ρητορικό σχήμα για την ενθάρρυνση της ενότητας. Σε άλλες, εμφανίζεται ως πολιτική υποχρέωση ή ακόμα και ως νομική υποχρέωση. Σε κάθε περίπτωση όμως, η «αλληλεγγύη» σημαίνει διαφορετικά πράγματα για διαφορετι-

### Γράφει

ο ΝΙΚΟΣ ΦΡΑΓΚΑΚΗΣ

Νομικός, Αντιπρόεδρος  
της Κίνησης Πολιτών και  
Ανοικτής Κοινωνίας



κούς ανθρώπους, κάτι που μπορεί να οδηγήσει σε αντικρουόμενες προσδοκίες και ενδεχόμενες παρεξηγήσεις.

Η «αλληλεγγύη» επιδέχεται πολλούς ορισμούς και ερμηνείες –οικονομικές, κοινωνιολογικές και πολιτικές– και, τελικά, υπεισέρχεται σε ευρύτερες πλευρές της ζωής, αποφασιστικές για την κατάσταση των πολιτών, ακόμη και όταν η συμβολή της δεν είναι εύκολα ποσοτικοποιήσιμη<sup>2</sup>. Έχει σημασία ποιος αναλαμβάνει το βάρος της αλληλεγγύης και σε ποιες κοινωνικές

\* Το κείμενο αυτό πρωτοδημοσιεύτηκε στα αγγλικά στο, αφιερωμένο στην Κρίση Χρέους, τεύχος του περιοδικού *European Politeia* 1/2015, σελ. 173-204. Η μετάφραση διαφέρει από το πρωτότυπο μόνο κατά το ότι επιχειρεί να αξιοποιήσει –ιδίως στο τμήμα για την *Περίπτωση της Ελλάδας*– τις αναφορές στην Αλληλεγγύη της έρευνας των Tassos Giannitsis και Stavros Zografakis *Greece: Solidarity and adjustment in times of crisis*, Hans-Böckler-Stiftung, [http://www.boeckler.de/imk\\_5023.htm](http://www.boeckler.de/imk_5023.htm) [Giannitsis & Zografakis]. Στόχος της εν λόγω έρευνας είναι η διερεύνηση της διανεμητικής συνέπειας των πολιτικών προσαρμογής που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα κατά την περίοδο της κρίσης (2008-2013), ιδίως κατά το μέτρο που λήφθηκε υπόψη η αρχή της αλληλεγγύης.

<sup>1</sup> Για μια ανάλυση της αρχής αυτής και σχετικές βιβλιογραφικές παραπομπές, βλ. Π. Παναγιωτόπουλου, «Η Αρχή της Αλληλεγγύης στην Ευρωπαϊκή Ένωση», σε *Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί. Μνήμη Γιώργου Παπαδημητρίου II* (2013), εκδ. Σάκκουλα, σελ. 97-119. Βλ. επίσης Elvire Fabry, *European Solidarity: Where Do We Stand? Should We Foster It and How?* Synthesis of the 2010 edition of the European Think Tank Forum, Barcelona - 30 September and 1 October 2010, *Notre Europe*.

<sup>2</sup> Giannitsis & Zografakis, σελ. 7.

σχέσεις αυτή στοχεύει. Διαφορετικές πολιτικές και μέτρα έχουν διαφορετική επίπτωση στην αλληλεγγύη και κρίσιμα είναι όχι μόνο το συνολικό αποτέλεσμα αλλά και οι άνισες συνέπειες σε ποικίλες κοινωνικές ομάδες. Σε ένα βαθμό οι δείκτες ανισότητας μπορεί να αντανakλούν αλλαγές στις πολιτικές αλληλεγγύης. Κοινωνικές ομάδες κάτω από το όριο της φτώχειας ή κοντά σ' αυτό πρέπει να έχουν προτεραιότητα. Συνεπώς μια ανάλογη ή δυσανάλογη μεταβολή των σχετικών θέσεων με εισοδηματικά ή φορολογικά κριτήρια επιτρέπει διαφορετικές ερμηνείες της εκδηλούμενης αλληλεγγύης. Σε συνάρτηση με τα κριτήρια αυτά η αλληλεγγύη συνδέεται περισσότερο με δυσανάλογες, παρά με ανάλογες, θυσίες. Σε κάθε περίπτωση, το κεντρικό ερώτημα είναι πόση και τι είδους βοήθεια συνιστά πραγματική αλληλεγγύη, συνεκτιμώντας και τη διάρκεια των υιοθετούμενων μέτρων. Με δεδομένο ότι αλληλεγγύη σημαίνει στήριξη αυτών που έχουν ανάγκη από τους ευπορότερους και όχι από άλλες ασθενέστερες ομάδες, είναι πολύ αμφίβολο αν μια πολιτική που υποχρεώνει τις ασθενέστερες ομάδες να αναδιανείμουν μεταξύ τους ένα πενιχρό εισόδημα, χειροτερεύοντας έτσι τα αδιέξοδα

ενός πτωχευμένου συστήματος και τις προοπτικές αυτού του τμήματος της κοινωνίας, μπορεί να χαρακτηριστεί «πολιτική αλληλεγγύης»<sup>3</sup>.

Η Διακήρυξη του Ρομπέρ Σουμάν στις 9 Μαΐου 1950, ότι η «Ευρώπη» δεν θα δημιουργηθεί ως διά μαγείας, ούτε στη βάση ενός γενικού σχεδίου, αλλά η αρχή θα γίνει μέσα από συγκεκριμένα επιτεύγματα που θα δημιουργήσουν μια έμπρακτη αλληλεγγύη<sup>4</sup>, είναι η ευρωπαϊκή αφετηρία της αλληλεγγύης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση βασίζει πολύ το δυναμισμό της στην αλληλεγγύη, επειδή δημιουργείται από μακροχρόνιες δεσμεύσεις εκ μέρους των κρατών-μελών, είτε για να τονίσουν ένα κοινό συμφέρον είτε για να το εμβαθύνουν. Ενώ στο προοίμιο της ΣΕΕ<sup>5</sup> εκφράζεται ως ζητούμενο, το οποίο επιβεβαιώνεται και στο προοίμιο της ΣΛΕΕ<sup>6</sup>, στο άρθρο 2 ΣΕΕ γίνεται ρητή αναφορά της αρχής της αλληλεγγύης<sup>7</sup>. Παρόμοια αναφορά εντοπίζεται και στο προοίμιο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, όπως επίσης και σε συγκεκριμένες ουσιαστικές διατάξεις<sup>8</sup>, όπου η αρχή εμφανίζεται επανειλημμένα. Τα συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάκεν τοποθετούν την Αλληλεγγύη στο επίκεντρο της προσο-

<sup>3</sup> Giannitsis & Zografakis, σελ. 8-10 και 53, σε αναφορά προς την περίπτωση της Ελλάδας.

<sup>4</sup> Διατύπωση του Προοιμίου της ΣΕΚΑΧ.

<sup>5</sup> «Επιθυμώντας βαθύτερες σχέσεις αλληλεγγύης μεταξύ των λαών τους [...]», βλ. το προοίμιο της Συνθήκης του Άμστερνταμ.

<sup>6</sup> «Προτιθέμενοι να εδραιώσουν την αλληλεγγύη [...]», βλ. το προοίμιο της ΣΕΚ.

<sup>7</sup> «Η Ένωση βασίζεται στις αξίες [...]. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα Κράτη-Μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από [...] την αλληλεγγύη [...]». Ουσιαστικές διατάξεις της ΣΕΕ και της ΣΛΕ.Ε. που αναφέρονται ειδικά στην αλληλεγγύη είναι οι ακόλουθες: Άρθρα 24 §§ 2 και 3, 31 §1, 42 §7, 67 §2, 80, 122, 143, 194 §1, 214 και 222 ΣΛΕΕ.

<sup>8</sup> Διατάξεις ταυτόσημες με εκείνες των άρθρων 2 και 3 ΣΕΕ.

χής, θεωρώντας την Ευρώπη ως την «ήπειρο της Αλληλεγγύης»<sup>9</sup>. Πράγματι, κάθε σημαντικό βήμα προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση συμπεριλαμβάνει ένα συμβόλαιο αλληλεγγύης, με σκοπό τη συγκέντρωση των κινδύνων ή των προσπαθειών, που είναι αποτέλεσμα των όποιων αναζητήσεων για κοινή πρόοδο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέφρασε την άποψη ότι τα δικαιώματα είναι αδιαίρετα: η ελευθερία, η ισότητα και η αλληλεγγύη στην Ευρώπη αλληλεξαρτώνται.<sup>10</sup>

Παλαιότερη νομολογία του ΔΕΚ αναφέρεται στην «αλληλεγγύη η οποία αποτελεί το υπόβαθρο των υποχρεώσεων του συνόλου του κοινοτικού συστήματος»<sup>11</sup>, και στην «αρχή της Κοινοτικής Αλληλεγγύης, η οποία αποτελεί ένα από τα θεμέλια της Κοινότητας»<sup>12</sup>, και επισημαίνοντας ότι «η αποτυχία του καθήκοντος της Αλληλεγγύης, το οποίο έγινε αποδεκτό από τα κράτη-μέλη με την προσχώρησή τους στην Κοινότητα, πλήττει τη θεμελιώδη βάση της κοινοτικής έννομης τάξης»<sup>13</sup>.

Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης [ο Χάρτης ή ο ΧΘΔ], ο οποίος τέθηκε σε ισχύ με την κύρωση της Συνθήκης της Λισαβόνας, εισάγει ένα νέο κεφάλαιο στη

νομική προστασία των δικαιωμάτων αλληλεγγύης, ταυτόχρονα σε διακρατικό και σε εθνικό επίπεδο<sup>14</sup>.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, η Ευρωπαϊκή Ένωση λειτουργεί με βάση το τεκμήριο ότι οι αξίες του Άρθρου 2 ΣΕΕ είναι «κοινές στα κράτη-μέλη σε μια κοινωνία στην οποία επικρατούν ο πλουραλισμός, η απαγόρευση των διακρίσεων, η ανοχή, η δικαιοσύνη, η αλληλεγγύη και η ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών»<sup>15</sup>.

## Η αλληλεγγύη ως αρχή

Ο Χάμπερμας παρατηρεί, λαμβάνοντας την αλληλεγγύη ως κοινωνιολογική έννοια και σεβόμενος τα όρια μεταξύ «κράτους» και «κοινωνίας», ότι η δημοκρατία απαιτεί μια αναπροσαρμογή της σχετικής σπουδαιότητας των τριών πηγών από τις οποίες οι σύγχρονες κοινωνίες ικανοποιούν τις ανάγκες τους για ολοκλήρωση και πηδαιούχηση: χρήμα, διοικητική εξουσία και αλληλεγγύη. Οι κανονιστικές συνέπειες είναι η ισχύς της αλληλεγγύης για κοινωνική ενσωμάτωση, η οποία πρέπει να αναπτυχθεί διαμέσου ποικιλόμορφων και λίγο-πολύ αυτόνομων δημόσιων σφαιρών, όπως επίσης και

<sup>9</sup> I. Hartwig & P. Nicolaidis, «Elusive Solidarity in an Enlarged European Union» (2003), 3 *Eipascopie*, σελ. 19-25.

<sup>10</sup> EP document A5-0332/2002 (8 October 2002). Βλ. επίσης τη θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε COM(2002) 247 final και COM(2002) 728 final.

<sup>11</sup> Ενωμένες υποθέσεις 6 και 11/69 *Commission v. France* [1969], Συλλ. 540 §16.

<sup>12</sup> Υπόθεση 77/77 *BP v. Commission* [1978], Συλλ. 1525 §15.

<sup>13</sup> Υπόθεση 39/72 *Commission v. Italy* [1973], Συλλ. 116 §25.

<sup>14</sup> Το Κεφάλαιο IV (άρθρα 27-38) του Χάρτη επιγράφεται «Αλληλεγγύη».

<sup>15</sup> Βλ. *The European Union as a Community of values: Safeguarding fundamental rights in times of crisis*, σελ. 12.

μέσω των διαδικασιών σχηματισμού δημοκρατικής βούλησης, σε συνταγματικά πλαίσια. Η αλληλεγγύη απορρέει από το νόμο μόνο έμμεσα, υπό την έννοια ότι ο τελευταίος αποκρυσταλώνει προσδοκίες συμπεριφοράς, με την εξασφάλιση συμμετρικών σχέσεων αμοιβαίας αναγνώρισης ανάμεσα σε μη προσδιορισμένους φορείς ατομικών δικαιωμάτων<sup>16</sup>.

Οι αρχές δεν σημαίνουν δικαιώματα. Η διαφορά ανάμεσα στα δύο είναι ότι τα «δικαιώματα» αποτελούν υποκειμενικά δικαιώματα, ευθέως δικαστικά επιδιώξιμα, ενώ οι «αρχές» προσδιορίζουν στόχους, που πρέπει να είναι σεβαστοί από τον Ευρωπαϊό νομοθέτη και τους οποίους μπορεί να επικαλεστεί κανείς όταν έχουν νομοθετηθεί. Τα θεσμικά όργανα, φορείς, υπηρεσίες και οργανισμοί της Ένωσης και των κρατών-μελών οφείλουν να σέβονται τα δικαιώματα και να τηρούν τις αρχές του Χάρτη, οι οποίες απευθύνονται σ' αυτούς<sup>17</sup>. Στη συνταγματική θεωρία, η αρχή διαφέρει από τον εν στενή έννοια κανόνα δικαίου<sup>18</sup>. Είναι ο τρόπος με τον οποίο μια συγκεκριμένη διάταξη διατυπώνεται, ώστε να επιτρέπει τη διάκριση ανάμεσα σε ένα δικαίωμα και μια αρχή, αλλά δεν είναι πάντα ευκρινής η δι-

άκριση αυτή. Μία διάταξη μπορεί να περιέχει και τα δύο<sup>19</sup>.

Η Ενωμένη Ευρώπη οικοδομείται σε θεμελιώδεις ιδέες και αξίες, στις οποίες τα κράτη-μέλη συμφώνησαν, με την ένταξή τους, και οι οποίες μεταφέρθηκαν σε κανόνες δικαίου εφαρμοστέους από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Η αλληλεγγύη είναι μία από τις βασικές αξίες, μαζί με την δημοκρατία και το κράτος δικαίου, τη διατήρηση μιας διαρκούς ειρήνης, την ενότητα, την ισότητα, την ελευθερία, την ασφάλεια. Σ' αυτές στηρίζεται η διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και μία από τις θεμελιώδεις αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που είναι η κατανομή των πλεονεκτημάτων και των βαρών ανάμεσα στα κράτη-μέλη και στους πολίτες τους. Συμβάλλει στη δημιουργία και ενίσχυση του συστήματος της Ένωσης μέσω της αλληλεγγύης μεταξύ πολιτών και μεταξύ κρατών-μελών (ενδοευρωπαϊκή αλληλεγγύη), καθώς επίσης και στην προώθηση των σχέσεων της Ε.Ε. με τρίτες χώρες (αλληλεγγύη της Ευρώπης με τον υπόλοιπο κόσμο). Βασίζεται στην ισότητα μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών και στην αμοιβαιότητα των κοινών υποχρεώσεων<sup>20</sup>. Η αλληλεγγύη δεν πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο σε περιόδους

<sup>16</sup> Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms*, transl. by William Rehg (1998), Polity Press, σελ. 299 και 448-449.

<sup>17</sup> Άρθρο 51, §1 ΧΘΔ.

<sup>18</sup> Δ. Τσάτσου, *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία* (2007), Εκδ. Λιβάνη, σελ. 381 επ., Ξ. Κοντιάδη, *Δημοκρατία, κοινωνικό κράτος και σύνταγμα στην ύστερη νεωτερικότητα* (2006), σελ. 222 επ.

<sup>19</sup> Βλ. Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge U.P. 2010, σελ. 153-154.

<sup>20</sup> Π. Παναγιωτόπουλος, *ό.π.*, σημ. 1.

κρίσης, αλλά οφείλει να εφαρμόζεται και για καλύτερη δημοκρατική διακυβέρνηση<sup>21</sup>.

## Αλληλεγγύη μεταξύ εθνών

### Γενικές εκτιμήσεις

Η ευρωπαϊκή αλληλεγγύη είναι σε κάθε περίπτωση «μη συναισθηματική» και βασίζεται κατ' ουσίαν στα «καλώς εννοούμενα συμφέροντα», όπως συχνά γίνονται αντιληπτά και καθορίζονται από τα κράτη-μέλη. Από τη δική τους οπτική, οι πράξεις αλληλεγγύης πρέπει να συνδυάζονται με την άσκηση της κυριαρχίας των τελευταίων. Η Ε.Ε. μπορεί να είναι όργανο αλληλεγγύης, που να επιτρέπει στα κράτη-μέλη της να συνάπτουν συμφωνίες που κρίνονται ισορροπημένες και αποδεκτές συνολικά, επειδή συμπεριλαμβάνουν ευρωπαϊκή βοήθεια, η οποία συνεπάγεται σημαντικές χρηματοοικονομικές μεταφορές ανάμεσα στα κράτη-μέλη. Αλλά η Ε.Ε. μπορεί να αντιμετωπίζεται με δυσπιστία, εάν φαίνεται ότι οι παρεμβάσεις της εν ονόματι της αλληλεγγύης αμφισβητούν την κατανομή των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στην Ένωση, τα εθνικά και ακόμη και τα περιφερειακά επίπεδα<sup>22</sup>.

Ενώ η ευρωπαϊκή αλληλεγγύη βασίζεται σε πολιτικά θεμέλια, καθορίζεται από τους συμβιβασμούς που

επιτυγχάνουν τα κράτη-μέλη. Σε αυτό το πλαίσιο, η νομιμοποιητική θεμελίωση της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης θα συνεχίσει να είναι εύθραυστη για όσο διάστημα δεν θα στηρίζεται σ' ένα συναίσθημα του ανήκειν και της αναγνώρισης ότι είναι τόσο ισχυρή όσο και η αντίστοιχη σε εθνικό επίπεδο. Γι' αυτό το λόγο οι συζητήσεις σχετικά με το περιεχόμενο, τις πρακτικές ρυθμίσεις και τα απτά αποτελέσματα της μιας ή της άλλης πτυχής αυτής της αλληλεγγύης θα συνεχίσουν να επηρεάζουν την ίδια την αρχή.

## Πτυχές πολιτικής και ασφάλειας της αλληλεγγύης μεταξύ κρατών-μελών

Το άρθρο 42 §7 ΣΕΕ υποχρεώνει τα κράτη-μέλη «οριζοντίως», χωρίς να μεταφέρει αρμοδιότητα «καθέτως» σε θεσμικά όργανα της Ε.Ε.· ούτε απαιτεί συντονισμό στο επίπεδο της Ε.Ε., σε περιστάσεις όπου γίνεται επίκληση της κοινής υποχρέωσης για άμυνα<sup>23</sup> και διακρίνεται σαφώς από τη Ρήτρα Αλληλεγγύης της διάταξης του άρθρου 222 ΣΛΕΕ.

Μια άλλη «ρήτρα αλληλεγγύης» που ασχολείται με την «κοινή άμυνα» και συζητήθηκε κατά τη διάρκεια της Διακυβερνητικής Διάσκεψης (ΔΚΔ) δεν έγινε αποδεκτή τελικά, λόγω της

<sup>21</sup> Γ. Παπαδημητρίου, *Η δημοκρατία σε δοκιμασία* (2008), Εκδ. Πόλις, σελ. 34.

<sup>22</sup> Jérôme Vignon, «Solidarity and responsibility in the European Union», *Policy Brief No. 26, Notre Europe*, 2011/no. 26.

<sup>23</sup> Βλ. Teija Tiilikainen, *The Mutual Assistance Obligation in the European Union's Treaty of Lisbon* (Publications of the Ministry of Foreign Affairs of Finland, 4/2008)· Jean-Claude Piris, ό.π., σμμ. 17.



αντίθεσης του Ηνωμένου Βασιλείου και ουδέτερων κρατών-μελών<sup>24</sup>. Από την οπτική της Ε.Ε., η αλληλεγγύη στην άμυνα, υπερβαίνοντας τα όρια της Ρήτρας Αλληλεγγύης (π.χ. αναφορικά με την τρομοκρατία), δεν δημιουργεί ανησυχία, στο παρόν στάδιο της ολοκλήρωσης, εφόσον καλύπτεται στα πλαίσια του ΝΑΤΟ, για την πλειονότητα των κρατών-μελών. Στο πεδίο της ασφάλειας, αξίζει να αναφερθεί η υποχρέωση ενός κράτους-μέλους που απέχει από ψηφοφορία για θέματα ΚΕΠΠΑ (Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας) στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, να μην προβαίνει, εκφράζοντας πνεύμα αμοιβαίας αλληλεγγύης, σε οποιαδήποτε δράση, η οποία ενδέχεται να συγκρούεται με ή να εμποδίζει δράση της Ένωσης που βασίζεται σε τέτοια απόφαση<sup>25</sup>.

### **Αλληλεγγύη στην Κοινή Πολιτική για θέματα Ασύλου, Μετανάστευσης και Ελέγχου των Εξωτερικών Συνόρων**

Η κινητικότητα των προσώπων μέσα στην Ένωση, η νόμιμη και η παράτυπη μετανάστευση υπηκόων τρίτων χωρών και η χορήγηση ασύλου, παρόλο που θεσμικά είναι διακριτά φαινόμενα, είναι τομείς πολιτικής με ισχυρά ασύμμετρες κοινωνικές επιδράσεις στην παρούσα κρίση.

Μολονότι η αλληλεγγύη ανάμεσα στα κράτη-μέλη προδιαγράφει μια κοινή πολιτική για το άσυλο, τη μετανά-

στευση και τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, η οποία προβλέπεται στα άρθρα 67 §2 και 80 ΣΛΕΕ, υπάρχουν επίμονες ασυμμετρίες, υπό την πίεση ότι η παράνομη μετανάστευση θα συνεχίσει να προκαλεί προβλήματα σε μερικά (νότια) κράτη-μέλη και εντάσεις στο σύστημα Σένγκεν. Το ακανθώδες ζήτημα της επιμερισμένης διαχείρισης των μεταναστευτικών κυμάτων είναι βέβαιο ότι θα είναι ένα από τα πιο σημαντικά θέματα στην ευρωπαϊκή ημερήσια διάταξη για τα επόμενα έτη. Η Ε.Ε. θα πρέπει να προχωρήσει στην περαιτέρω ανάπτυξη μέσων και μηχανισμών αλληλεγγύης, αξιοποιώντας στο μέγιστο το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης 2014-2020 και χρησιμοποιώντας το συντονισμό και τις επιχειρησιακές δυνατότητες της Frontex.

### **Η Ρήτρα Αλληλεγγύης**

Η Ρήτρα Αλληλεγγύης αποκλίνει από τη μέχρι πρόσφατα επικρατούσα πολιτική λογική στο πλαίσιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Πρόκειται για την ανακήρυξη της αρχής της αλληλεγγύης μεταξύ κρατών-μελών που έρχονται αντιμέτωπα με κρίσεις από κινδύνους χωρίς «ηθικό» στοιχείο, ενώ ταυτόχρονα στηρίζεται στην ιδέα ότι η ευρωπαϊκή συνεργασία και η αμοιβαία βοήθεια ενδέχεται να αντιμετωπίσουν κρίσεις που θα μπορούσαν να επηρεάσουν όλα τα μέλη.

Οι διατάξεις του άρθρου 222 ΣΛΕΕ, θεσπίζοντας ότι η Ένωση και τα κρά-

<sup>24</sup> Βλ. Jacques Keller-Noellet, *The Solidarity Clause of the Lisbon Treaty's* (2012), εκδ. Notre Europe.

<sup>25</sup> Άρθρο 31 §1 ΣΕΕ.

τη-μέλη της θα πρέπει να ενεργούν από κοινού, με πνεύμα αλληλεγγύης, εάν κάποιο κράτος-μέλος δεχθεί τρομοκρατική επίθεση ή πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή<sup>26</sup>, δημιουργούν μια από τις σαφέστερες απαιτήσεις για τα μέλη της Ε.Ε. να δρουν από κοινού και να αλληλοβοηθούνται στην αντιμετώπιση καταστροφών, περιπτώσεων έκτακτης ανάγκης και κρίσεων στην ευρωπαϊκή ήπειρο<sup>27</sup>. Το ακριβές νόημα αυτής της απαίτησης και οι επιπτώσεις της για τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. και τα κράτη-μέλη δεν έχουν αξιολογηθεί ακόμη πλήρως<sup>28</sup>. Σύμφωνα με αυτές τις διατάξεις, οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται από τη Ρήτρα είναι:

- Καθήκον της Ένωσης και των κρατών-μελών να «δρουν από κοινού» εάν λάβει χώρα μια επίθεση ή μια καταστροφή. Αυτή η υποχρέωση αντικαθιστά προηγούμενες αναφορές της αλληλεγγύης στις συνθήκες και εφαρμόζεται στην κοινή δράση κρατών-μελών και των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε.
- Καθήκον της Ένωσης να «κινητοποιήσει όλα τα μέσα που έχει στη διάθεσή της». Αυτή η υποχρέωση υποδεικνύει ότι τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. πρέπει να είναι ικανά να αξιο-

ποιήσουν τα διαθέσιμα μέσα με ένα σύμφωνο, συντονισμένο και αποτελεσματικό τρόπο.

- Καθήκον των κρατών-μελών να «βοηθούν» ένα τραυματισμένο κράτος-μέλος. Πρέπει να φροντίζουν η βοήθεια να είναι ανά πάσα στιγμή διαθέσιμη, παράλληλα με την από κοινού δράση.

Στην ίδια γραμμή με το άρθρο 222 §3 ΣΛΕΕ, η Επιτροπή και η ύπατη εκπρόσωπος υπέβαλαν κοινή πρόταση για απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με τις λεπτομέρειες για την υλοποίηση της Ρήτρας Αλληλεγγύης<sup>29</sup>. Μια ευρεία συμφωνία αναδύεται από το γεγονός ότι η επίκληση της Ρήτρας Αλληλεγγύης είναι το προνόμιο των κρατών-μελών και δεν θα έπρεπε να υπόκεινται σε μηχανισμό επιβεβαίωσης ή επικύρωσης, ενώ διαφορές στην ερμηνεία του όρου «εδαφική επικράτεια» φαίνεται να παραμένουν. Δεδομένων της υποχρέωσης της Ένωσης και των κρατών-μελών της για δράση από κοινού και του γεγονότος ότι υπευθυνότητες και κονδύλια βαρύνουν κυρίως τα κράτη-μέλη, η Ρήτρα Αλληλεγγύης αφορά και τη συνοχή της (πολιτικής) αντίδρασης. Τέτοια απόφαση δεν έχει επιπτώσεις στην άμυνα. Σε περίπτωση που μια κρίση απαιτεί πράξη ΚΕΠΠΑ, πέρα

<sup>26</sup> Council of the EU 18145/13 /20 December 2013, «Presidency compromise proposal (articles) on the joint proposal for a Council Decision on the arrangements for the implementation by the Union of the Solidarity Clause».

<sup>27</sup> Για διαφορές και ομοιότητες μεταξύ της Ρήτρας Αλληλεγγύης και της «ρήτρας αμοιβαίας άμυνας» της διάταξης του άρθρου 42.7 ΣΕΕ, βλ. Teija Tiilikainen, *ό.π.*, σμ. 19.

<sup>28</sup> Για μια αναλυτική εκτίμηση της Ρήτρας Αλληλεγγύης, βλ. Sara Myrdal & Mark Rhinard, *The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool? An Analysis of Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union* (UI Occasional Papers, 2/2010).

<sup>29</sup> Doc. 18124/12 dated 16 January 2013.

από τη χρήση στρατιωτικών πόρων που καλύπτονται από ισχύουσες ρυθμίσεις για πολιτική/αστική προστασία, πρέπει να παρθεί απόφαση του Συμβουλίου σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις της Συνθήκης.

Σε περίπτωση καταστροφής ή τρομοκρατικής επίθεσης, το πληττόμενο κράτος-μέλος μπορεί να επικαλεστεί τη Ρήτρα Αλληλεγγύης εάν, αφού εξεταστεί αν αξιοποιήθηκαν όλες οι δυνατότητες που προσφέρονται από τα υφιστάμενα μέσα και εργαλεία, σε εθνικό επίπεδο ή στο επίπεδο της Ένωσης, θεωρεί ότι η κρίση σαφώς υπερβαίνει τις δυνατότητες αντίδρασής του. Υπό την επιφύλαξη των ληφθέντων μέτρων από την Ένωση προς συμμόρφωσή της με την υποχρέωση αλληλεγγύης προς το κράτος-μέλος, το οποίο είναι στόχος τρομοκρατικής επίθεσης ή θύμα φυσικής ή ανθρωπογενούς καταστροφής, καμία από τις διατάξεις του άρθρου 222 δεν αποσκοπεί στο να επηρεάσει το δικαίωμα ενός άλλου κράτους-μέλους να επιλέξει τα καταλληλότερα μέσα για να συμμορφωθεί προς τη δική του υποχρέωση αλληλεγγύης προς εκείνο το κράτος-μέλος.

Εκτός από την *αιτιολογημένη αλληλεγγύη*, όπως εκφράζεται μέσα από τη Ρήτρα Αλληλεγγύης, η *αυθόρμητη αλληλεγγύη* πρέπει να παραμείνει ένα από τα διακριτικά χαρακτηριστικά της Ένωσης, με τη συμβολική αξία για διαρκή προσπάθεια δημιουργίας ενός

κοινού δημόσιου χώρου και προορισμού. Αυτή η αλληλεγγύη εκδηλώνεται κατά τη διάρκεια των δύσκολων περιόδων που αντιμετωπίζουν ενίοτε οι χώρες<sup>30</sup>.

Ο σκοπός της Ρήτρας Αλληλεγγύης εξυπηρετείται από το Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUSF), το οποίο συστάθηκε<sup>31</sup> προκειμένου να αντιμετωπιστούν μεγάλες εθνικές καταστροφές και παρέχει οικονομική υποστήριξη στα κράτη που επλήγησαν από καταστροφές. Το Ταμείο Αλληλεγγύης παρεμβαίνει κυρίως σε περιπτώσεις μεγάλων φυσικών καταστροφών με σοβαρές επιπτώσεις στις συνθήκες διαβίωσης, το φυσικό περιβάλλον ή την οικονομία σε μία ή περισσότερες περιοχές ενός κράτους-μέλους ή μίας υποψήφιας για προσχώρηση στην Ε.Ε. χώρας. Μια φυσική καταστροφή κρίνεται ως «μεγάλη» εάν οδηγεί σε ζημία, στο έδαφος του κράτους, που υπολογίζεται ως μεγαλύτερη από ένα συγκεκριμένο ποσό, ή περισσότερη από 0,6% του ΑΕΠ. Σε εξαιρετικές περιστάσεις, το Ταμείο μπορεί επίσης να κινητοποιηθεί για «περιφερειακές» καταστροφές και ιδιαίτερα σε απομακρυσμένες και απομονωμένες περιοχές.

### **Χρηματοοικονομική αλληλεγγύη**

Μια μορφή αλληλεγγύης έχει καθιερωθεί ανάμεσα στα κράτη-μέλη και

<sup>30</sup> Elvire Fabry, *ό.π.*, σημ. 1.

<sup>31</sup> Κανονισμός του Συμβουλίου (ΕΚ) Ν° 2012/2002 της 11ης Νοεμβρίου 2002 περί ιδρύσεως του Ταμείου Αλληλεγγύης της Ε.Ε., που τέθηκε σε ισχύ στις 15 Νοεμβρίου 2002. Το EUSF ιδρύθηκε μετά τις σοβαρές πλημμύρες στην Κεντρική Ευρώπη το καλοκαίρι 2002.



συμβολίζεται κυρίως από σημαντικές διασυννοριακές χρηματοπιστωτικές μεταφορές. Από τη δεκαετία του 1980, αυτή η χρηματοοικονομική αλληλεγγύη είναι συστατικό ενός συστήματος «πακέτων» και συμβιβασμών που συνδέουν ανακατανομή και απελευθέρωση, στο πλαίσιο του τρίπτυχου του Ζακ Ντελόρ: «Ανταγωνισμός που τονώνει, συνεργασία που δυναμώνει, αλληλεγγύη που ενώνει». Αυτή η αλληλεγγύη αντιπροσωπεύει μια από τις κληρονομίες της ευρωπαϊκής συνεργασίας<sup>32</sup>, ενώ οι δημοσιονομικές μεταφορές πρέπει να διατηρούν την απαραίτητη ισορροπία.

Όταν ένα κράτος-μέλος με παρέκκλιση (δηλαδή, μη μέλος της ευρωζώνης) αντιμετωπίζει δυσκολίες ή απειλείται σοβαρά με δυσκολίες όσον αφορά το ισοζύγιο πληρωμών του, είτε ως αποτέλεσμα μιας γενικής ανισοσκελίας του ισοζυγίου πληρωμών, είτε ως αποτέλεσμα του είδους του συναλλάγματος που διαθέτει, και όπου τέτοιες δυσκολίες ενδέχεται ιδιαίτερος να θέσουν σε κίνδυνο τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς ή την υλοποίηση της κοινής εμπορικής πολιτικής, η Επιτροπή θα πρέπει να ερευνήσει αμέσως τη θέση του εν λόγω κράτους και τις ενέργειες που πρέπει να αναληφθούν, κάνοντας χρήση όλων των μέσων που βρίσκονται

στη διάθεσή της, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 143-144 ΣΛΕΕ.

Η ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής συνεχίζει να αποτελεί μια από τις πιο ισχυρές εκφράσεις της έντασης ανάμεσα στην αλληλεγγύη και την υπευθυνότητα που κάνει την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση τόσο μοναδική<sup>33</sup>. Η πολιτική συνοχής δημιουργεί ένα πρωτότυπο είδος αλληλεγγύης: αλληλεγγύη ανάμεσα στις περιφέρειες της Ευρώπης, με σαφή αντίληψη του οικονομικού και κοινωνικού πλαισίου τους. Ο στόχος ήταν η εφαρμογή ενός δυναμικού μηχανισμού σύγκλισης, με τη διεύρυνση του πεδίου της ενδοευρωπαϊκής αλληλεγγύης, πέρα από την παραδοσιακή άποψη της αλληλεγγύης, εκείνης μεταξύ κοινωνικών ομάδων (η οποία συνήθως αφορά την ευθύνη του κάθε κράτους-μέλους). Σε γενικές γραμμές, η πολιτική συνοχής συνέβαλε στην επίτευξη ενός σημαντικού επιπέδου αλληλεγγύης.

Η Συνθήκη ορίζει ότι η «οικονομική και κοινωνική συνοχή» αποτελεί σκοπό της Ε.Ε. Ο στόχος των διαρθρωτικών ταμείων είναι να προωθούν την «αρμονική ανάπτυξη του συνόλου», να ενδυναμώνουν την «οικονομική και κοινωνική συνοχή», τη «μείωση των ανισοτήτων» και τη «βελτίωση των ευκαιριών»<sup>34</sup>. Εφόσον οι στόχοι αυτής

<sup>32</sup> Elvire Fabry, *ό.π.*, σμ. 27.

<sup>33</sup> Jérôme Vignon, *ό.π.*, σμ. 20.

<sup>34</sup> Η αρχή της χρηματοοικονομικής αλληλεγγύης με πολίτες άλλων κρατών-μελών μνημονεύτηκε από την γεν. εισαγγελέα AG Kokott στην υπόθ. C-480/08 *Maria Teixeira v London Borough of Lambeth and Secretary of State for the Home Department*, 20.10. 2009, *Συλλ. 2010 I-01107* §§ 82-85. Βλ. επίσης υπόθ. C-184/99 *Grzelczyk* [2001], *Συλλ. I-6193*, §44· υπόθ. C-413/99 *Baumbast and R* [2002], *Συλλ. I-7091*, §§ 91-93· υπόθ. C-209/03 *Bidar* [2005], *Συλλ. I-2119*, §56 και υπόθ. C-456/02 *Trojani* [2004], *Συλλ. I-7573*, §§34 και 45· υπόθ. C-158/07 *J. Forster* [2008], *Συλλ. I-8507*.

της πολιτικής αντανακλούν οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες, τα διαρθρωτικά ταμεία μπορούν πράγματι να θεωρηθούν ως η κύρια έκφραση της αλληλεγγύης στο σκέλος των δαπανών στον προϋπολογισμό της Ε.Ε.<sup>35</sup>. Ως εκ τούτου η επιβολή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών και μεταξύ των λαών τους έχει επιτευχθεί μέσα από την εφαρμογή ενός κοινοτικού μηχανισμού αλληλεγγύης σε συντονισμό με τις παρεμβάσεις των διαρθρωτικών ταμείων<sup>36</sup>.

Το άρθρο 122 ΣΛΕΕ προβλέπει ότι το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, μπορεί, κατ' ενάσκηση της διακριτικής του ευχέρειας<sup>37</sup>, να αποφασίσει, σε πνεύμα αλληλεγγύης ανάμεσα στα κράτη-μέλη, για τα κατ'άλληλα μέσα για την οικονομική κατάσταση<sup>38</sup>, ιδίως αν προκύψουν σοβαρές δυσκολίες στον εφοδιασμό συγκεκριμένων προϊόντων, κυρίως στον τομέα της ενέργειας. Το «πνεύμα της αλληλεγγύης» προστέθηκε από τη Συνθήκη της Λισαβόνας στην κατά τ' άλλα

πανομοιότυπη διάταξη του Άρθρου 100 ΣΕΟΚ και δείχνει ότι η αναφορά στην αλληλεγγύη κρίνεται αναγκαία σε θέματα σοβαρών δυσκολιών ανάμεσα στα κράτη-μέλη.

Η Ε.Ε. και τα κράτη-μέλη της δημιούργησαν διάφορους *ad hoc* μηχανισμούς για να παρέχουν οικονομική βοήθεια στις χώρες της ευρωζώνης, αρχικά με διμερή δάνεια, συμπεριλαμβανομένων και από χώρες εκτός της ευρωζώνης, και αργότερα με προσωρινά έκτακτα ταμεία – συγκεκριμένα: το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (EFSF) και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (EFSM), που δημιουργήθηκαν για τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. που βρίσκονταν σε κίνδυνο, και τέλος μέσω του ESM<sup>39</sup>, ο οποίος αποσκοπεί στο να υποκαταστήσει όλους τους άλλους μηχανισμούς. Ο ESM είναι διακυβερνητικό όργανο, το οποίο δεν αποτελεί μέρος της νομικής δομής της Ε.Ε. και δεσμεύεται από τον κανόνα της ομοφωνίας στην τακτική διαδικασία·

<sup>35</sup> I. Hartwig & P. Nicolaides, *ό.π.*, σημ. 6· Domenico Moro, «Solidarity with Stability: An Additional Budget for the Eurozone» (2013), *The Federalist*, σελ. 145-153.

<sup>36</sup> Βλ. π.χ. τον καν. 1968/2006/ΕΚ του Συμβουλίου της 21.12.2006, σχετικά με τις χρηματοδοτικές συνεισφορές της Κοινότητας στο Διεθνές Ταμείο για την Ιρλανδία (2007-2010) (*ΕπΕφ* 2006 L 409, σελ. 86) και υπόθ. C-166/07 *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου* [2009], *Συλλ.* I-7135 (προσφυγή ακύρωσης του κανονισμού λόγω της μη υιοθέτησής του με την πρόσφορη νομική θεμελίωση). Οι αιτιολογίες 16 και 17 του προοιμίου του κανονισμού ορίζουν ότι η υποστήριξη της Κοινότητας μέσω ενός Κοινοτικού μηχανισμού αλληλεγγύης θα συμβάλει στην ενίσχυση της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών και μεταξύ των λαών τους και ότι η υιοθέτηση αυτού του κανονισμού θεωρείται απαραίτητη για την επίτευξη των στόχων της Κοινότητας στα πλαίσια της λειτουργίας της κοινής αγοράς.

<sup>37</sup> Για την έκταση της διακριτικής ευχέρειας του Συμβουλίου, βλ. καν. 407/2010/Ε.Ε. του Συμβουλίου· βλ. υπόθ. T-259/10 *Thomas Ax v. Council* [2011], *Συλλ.* 2011 II-00176.

<sup>38</sup> Βλ. καν. 407/2010/Ε.Ε. του Συμβουλίου, της 11.5.2010, για την καθιέρωση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (*ΕπΕφ* L 118, σ. 1).

<sup>39</sup> Συνθήκη για την καθιέρωση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας.

γι' αυτό είναι απαραίτητο ένα πνεύμα αμοιβαίας δέσμευσης και αλληλεγγύης. Στην τρέχουσα οικονομική κρίση, έχει γίνει γενικά αποδεκτό ότι οι Ευρωπαίοι φορολογούμενοι έχουν επιδείξει αξιοσημείωτη αλληλεγγύη προς τις χώρες με κρίση, ενώ στην αρχή αυτής της κρίσης, 16 από τα 17 (τότε) κράτη-μέλη της ευρωζώνης είχαν παραβιάσει τα κριτήρια του Μάαστριχτ<sup>40</sup>.

Στις 25 Μαρτίου 2011, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέδωσε την απόφαση 2011/199/Ε.Ε. τροποποιώντας το άρθρο 136 ΣΛΕΕ όσον αφορά ένα μηχανισμό σταθερότητας για τα κράτη-μέλη της ευρωζώνης, με την προσθήκη της ακόλουθης παραγράφου: «Τα κράτη-μέλη με νόμισμα το ευρώ μπορούν να θεσπίσουν μηχανισμό σταθερότητας ο οποίος θα ενεργοποιείται εφόσον κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να διασφαλίζεται η σταθερότητα της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Η παροχή τυχόν απαιτούμενης χρηματοοικονομικής συνδρομής δυνάμει του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους».

Στις 9 Δεκεμβρίου 2011, οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών-μελών που έχουν ως νόμισμα το ευρώ συμφώνησαν να προχωρήσουν σε μια ισχυρότερη οικονομική ένωση, συμπεριλαμβάνοντας ένα νέο δημοσιονομικό σύμφωνο και ενισχύοντας το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών που θα εφαρμόζονταν μέσω της Συνθήκης για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό

και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΣΣΔΟΝΕ). Η Συνθήκη αυτή θα συμβάλει στην ανάπτυξη πιο στενού συντονισμού στην ευρωζώνη, με σκοπό να διασφαλιστεί μια διαρκής, βιώσιμη, υγιής και δυναμική διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και επομένως να αντιμετωπιστεί μία από τις κύριες πηγές της χρηματοοικονομικής αστάθειας. Η ΣΛΕΕ και η ΣΣΔΟΝΕ αλληλοσυμπληρώνονται στην ενίσχυση της δημοσιονομικής υπευθυνότητας και αλληλεγγύης στην οικονομική και νομισματική ένωση.

## Η περίπτωση της Ελλάδας

Η Ελλάδα χρησιμεύει ως παράδειγμα κράτους-μέλους που αντιμετωπίζει κίνδυνο στην οικονομία της και, στη χειρότερη των περιπτώσεων, απειλή στο πολιτικό της σύστημα εν γένει. Η σοβαρότητα της κατάστασης αναγνωρίστηκε τόσο από τα πολιτικά όργανα της Ε.Ε., όσο και από το Γενικό Δικαστήριο, το οποίο έκανε λόγο για κίνδυνο μεγάλης κρίσης που μπορεί να οδηγήσει σε κοινωνική αναταραχή, στο πλαίσιο ερωτήματος κατά πόσο η περίπτωση της Ελλάδας εμπίπτει στην έννοια «σοβαρής διαταραχής», σύμφωνα με το άρθρο 107 § 3β ΣΛΕΕ. Το Σεπτέμβριο 2012, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι πράγματι η Ελλάδα ήταν στα πρόθυρα μιας τέτοιας διαταραχής και διέταξε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να αναστεί-

<sup>40</sup> Report on the enquiry on the role and operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to the euro area programme countries [2013/2277(INI)], Committee on Economic and Monetary Affairs RR\1021450EN.doc PE526.111v02-00.

λει την απόφασή της αναφορικά με την υποχρέωση των ελληνικών αρχών να ανακτήσουν τις πληρωμές που έγιναν σε Έλληνες αγρότες το 2009<sup>41</sup>. Η Ελλάδα παραμένει σήμερα ο πιο αδύναμος κρίκος στην αλυσίδα του ευρώ: μια σκληρή δοκιμασία αντοχής για μια πολύ άνιση κοινωνία που βρίσκεται στο χείλος του γκρεμού, αλλά και ταυτόχρονα μια δοκιμασία υπομονής και αλληλεγγύης για τους εταίρους της<sup>42</sup>.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στις 25-26 Μαρτίου 2010, στην πρώτη επίσημη συνεδρίασή του υπό τη Συνθήκη της Λισαβόνας<sup>43</sup>, κλήθηκε να αντιμετωπίσει την –τότε πρωτοεμφανιζόμενη– ελληνική κρίση. Η τελική συμφωνία επιτεύχθηκε επί τη βάσει ενός γερμανογαλλικού εγγράφου, με τη Γαλλία να επιμένει σε ένα πακέτο καθαρά εντός ευρωζώνης (αποκλείοντας το ΔΝΤ), ως ένδειξη της εσωτερικής αλληλεγγύης, ενώ η Γερμανία τόνισε την ανάγκη για μια πιο «τεχνική» προσέγγιση και υπογράμμισε τις αρχές της χρηματοοικονομικής σταθερότητας και ευθύνης.

Οι υπάρχουσες Συνθήκες απαγόρευαν την προσφυγή σε «κοινοτικά» μέσα (την ΕΚΤ ή τον προϋπολογισμό της Ε.Ε.) για την διάσωση κράτους-μέλους. Από την άλλη πλευρά, έπρεπε να επιδειχθεί αλληλεγγύη σε κάποιο βαθμό, για να αποφευχθεί η εντύπωση ότι η ευρωζώνη είναι ανίκανη να λύσει τα προβλήματά της και για να αποφύγει μια ενδεχόμενη συστημική αναταραχή που θα μπορούσε να προκύψει από μια, εν τέλει, έξοδο της Ελλάδας από το ευρώ (το Grexit) ή από μια καθαρή χρεοκοπία της.

Η Ελλάδα κατέθεσε το αρχικό επίσημο αίτημα για χρηματοοικονομική βοήθεια στις 23 Απριλίου 2010 και η συμφωνία μεταξύ αφενός των ελληνικών αρχών και αφετέρου της Ε.Ε. και του ΔΝΤ συνήφθη το Μάιο 2010<sup>44</sup>, με τα σχετικά μνημόνια που περιέχουν τους όρους της πολιτικής της χρηματοοικονομικής βοήθειας από την Ε.Ε. και το ΔΝΤ<sup>45</sup>. Μετά από πέντε αξιολογήσεις

<sup>41</sup> Βλ. υπόθ. T-52/12 R, *Ελληνική Δημοκρατία κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής* [Διάταξη της 19.9.2012], §§ 48-49. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το κλίμα έντασης που χαρακτηρίστηκε από «βίαιες διαδηλώσεις κατά των δρακόντειων μέτρων λιτότητας που έχουν λάβει οι ελληνικές αρχές [και από] την σαφή αύξηση των ποσοστών ορισμένων κομμάτων της άκρας δεξιάς και της άκρας αριστεράς κατά τις πρόσφατες βουλευτικές εκλογές στην Ελλάδα [...] θα μπορούσε να προκαλέσει διαδηλώσεις που ενδεχομένως θα κατέληγαν σε βιαιότητες [...]». Είναι προφανές ότι η διατάραξη της δημοσίας τάξεως από τέτοιου είδους διαδηλώσεις και από τα έκτροπα στα οποία αυτές θα μπορούσαν να οδηγήσουν, όπως δείχνουν τα πρόσφατα δραματικά γεγονότα, θα συνιστούσαν σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία, την οποία θεμιτώς μπορεί να επικαλεστεί η Ελληνική Δημοκρατία».

<sup>42</sup> L. Tsoukalis, *The Unhappy State of the Union*, 2014, [www.policy-network.net](http://www.policy-network.net).

<sup>43</sup> *A deal for Greece, more work for the EU, Post-Summit Analysis*, EPC 29.03.2010.

<sup>44</sup> Απόφαση του Συμβουλίου της 8ης Ιουνίου 2010 απευθυνόμενη προς την Ελλάδα με σκοπό την ενίσχυση και εμπάθυνση της δημοσιονομικής εποπτείας, διά της οποίας ειδοποιείται η Ελλάδα να λάβει τα μέτρα μείωσης του ελλείμματος που κρίνονται αναγκαία για την αντιμετώπιση της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος (2010/320/ΕΕ), *ΕΠΕφ* L 145/6.

<sup>45</sup> Μνημόνιο (MoU) είναι, εξ ορισμού, συμφωνία μεταξύ του κράτους-μέλους που αφορά και της Τρίκας, το οποίο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπογράφει για λογαριασμό των υπουργών Οικονομικών της ευρωζώνης.

και τα ανεπαρκή αποτελέσματα του πρώτου προγράμματος, ένα δεύτερο πρόγραμμα χρειάστηκε να υιοθετηθεί το Μάρτιο 2012, το οποίο αξιολογήθηκε επανειλημμένα μέχρι το τέλος του 2014, χωρίς όμως τελική αξιολόγηση, πριν από τη συμφωνία για το τρίτο πρόγραμμα, του Ιουλίου 2015<sup>46</sup>. Η Συνθήκη του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας δεν προσδιορίζει περαιτέρω το περιεχόμενο των όρων ή των προγραμμάτων προσαρμογής, αλλά αφήνει μεγάλη ευχέρεια για τον καθορισμό των όρων αυτών. Εντούτοις, δεν έχει γίνει γνωστό στο κοινό πώς είχαν διεξαχθεί οι διαπραγματεύσεις στην πράξη ανάμεσα στην Τρόικα και το ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος, και επιπλέον, υπάρχει έλλειψη διαφάνειας ως προς την έκταση στην οποία το κράτος-μέλος που χρειαζόταν βοήθεια είχε τη δυνατότητα να επηρεάσει το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων<sup>47</sup>.

Όταν, μετά από μια επίπονη και παρατεταμένη κυοφορία, το (πρώτο) πακέτο διάσωσης για την Ελλάδα καταρτίστηκε το Μάιο 2010, για να το ακολουθήσουν μετέπειτα πακέτα διάσωσης για την Ιρλανδία (Νοέμβρι-

ος 2010) και την Πορτογαλία (Απρίλιος 2011), αυτό έγινε παρά την ευθεία αντίθεση προς τη ρήτρα μη διάσωσης που περιείχαν οι Συνθήκες σχετικά με τη δημιουργία της ευρωζώνης (άρθρο 125 ΣΛΕΕ). Μπορεί να φανταστεί κανείς ότι σε μια *Κοινότητα Δικαίου* υπάρχει μεγαλύτερη εκδήλωση αλληλεγγύης από την κάμψη ενός ιερού κανόνα, συνταγματικού χαρακτήρα, χωρίς να προηγηθεί κάποιου είδους τροποποίηση των Συνθηκών; (Βέβαια ο λόγος είναι απλός: οι αγορές δεν περιμένουν· έτσι οι αρχές έπρεπε να καμφθούν σε «ευρωπαϊκό χρόνο» ρεκόρ). Μεταγενέστερα Ευρωπαϊκά Συμβούλια που ήρθαν αντιμέτωπα με το ίδιο ζήτημα ακολούθησαν το ίδιο μονοπάτι: με έναν εντυπωσιακό ρυθμό (ο οποίος αναγνωρίστηκε αργότερα ως μια περίπτωση «πολύ λίγα, πολύ αργά», τουλάχιστον όσον αφορά την Ελλάδα), η Ε.Ε. / η ευρωζώνη επανειλημμένα έκαμψε τις δεδομένες αρχές της και τα δεδηλωμένα όριά της, ώστε να αναπροσαρμόσει τους θεσμούς της και να υιοθετήσει τις διασώσεις που οργανώθηκαν για μια συνεχώς επιδεινούμενη κατάσταση<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Το τρίτο πρόγραμμα, ως μεταγενέστερο της εκπόνησης του παρόντος, δεν έχει ληφθεί υπόψη.

<sup>47</sup> Report on the enquiry on the role and operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to the euro area programme countries [2013/2277(INI)], Committee on Economic and Monetary Affairs RR\1021450EN.doc PE526.111v02-00.

<sup>48</sup> Βλ. υπόθ. C-370/12 *Pringle*, απόφ. της 27.1.2012 (για την ερμηνεία του άρθρου 125 ΣΛΕΕ, §§129-147 και ιδίως 135-142). Για μια συνοπτική ανάλυση των *ad hoc* μέτρων αντιμετώπισης της ελληνικής οικονομικής κρίσης, βλ. Kosmas Boskovits, «The Greek economic adjustment programs as an institutional experiment: patterns of enhanced surveillance», σε *European Politeia*, 1.2015 και Nikos Frangakis, «Which kind of solidarity: A tentative approach to the sharpened debate about the EU in the M-S», εισήγηση στο Συνέδριο *The Cyprus EU Presidency 2012: Institutional consolidation and responding to new challenges*, του ΚΙΜΕΔΕ και της ΤΕΡΡΑ στο Πανεπιστήμιο της Κύπρου, Λευκωσία, 14-15.2012.



Ενώ όλα τα επίσημα ανακοινωθέντα συνεχώς αναφέρονταν σε αυτή την επίδειξη αλληλεγγύης, η κινητήρια δύναμη που κρυβόταν από πίσω ήταν ο φόβος μιας συστημικής αναταραχής που θα μπορούσε να προκληθεί από μια ελληνική, και αργότερα μια ιρλανδική ή πορτογαλική, χρεοκοπία. Η διπλή πηγή αυτού που σταδιακά θα γινόταν ένα ολόκληρο *corpus* ευρωπαϊκού δικαίου και μια νέα εποχή στην πολιτική της Ε.Ε. παρέμεινε η ίδια καθ' όλη τη διάρκεια των δύο ετών της εκκρεμότητας του πειράματος της αλληλεγγύης, όπως αυτή εξελίχθηκε μέχρι το PSI (Εμπλοκή του Ιδιωτικού Τομέα) το Φεβρουάριο 2012 στο ελληνικό χρέος, και για άλλα δύο χρόνια υπό το δεύτερο μνημόνιο.

Αυτό δεν συνεπάγεται ότι το μέγεθος της αλληλεγγύης θα έπρεπε, ή πράγματι θα μπορούσε, να αγνοηθεί ή να υποτιμηθεί. Εντέλει, λόγω της υποστήριξης που έλαβε από την Ευρώπη και το ΔΝΤ, για τέσσερα ατέλειωτα χρόνια η Ελλάδα απέφευγε μια χρεοκοπία ή την έξοδο από την ευρωζώνη. Παρ' όλα αυτά, οι δεσμεύσεις του σχεδίου διάσωσης ήταν πράγματι σκληρές. Δεν έφεραν μόνο απότομη κατακύλα στο βιοτικό επίπεδο του πληθυσμού, αλλά κάθε φορά το πρόγραμμα λιτότητας που εφαρμοζόταν (βασισμένο σε μια συνταγή «φόροι-φόροι-φόροι» συν «μειώσεις-μειώσεις-μειώσεις εισοδημάτων») αποδείχθηκε ανίκανο να πετύχει τους αναμενόμενους/υπεσχημένους στόχους. Μια τέτοια πραγματικότητα δεν αποτελεί καλό οίωνό για να αξιολογήσει η ελληνική κοινή γνώμη

το πρόγραμμα διάσωσης ως επίδειξη αποτελεσματικής αλληλεγγύης...

Η αντίληψη του τι είναι αλληλεγγύη σε όρους (υποτιθέμενης) Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης πρέπει να ιδωθεί και από την πλευρα της θέσης των Ευρωπαίων εταίρων της Ελλάδας. Όταν οι αρχικές αποφάσεις για τη στήριξη της Ελλάδας βρίσκονταν υπό συζήτηση –ακόμα και πριν τα σχετικά νομικά κείμενα τεθούν ενώπιον των εθνικών Κοινοβουλίων– υπήρχαν εκτεταμένες παρεξηγήσεις ως προς την πραγματική φύση της αλληλεγγύης που θα προσφερόταν. Η ιδιότητα δεν υποτιμήθηκε καθόλου, κυρίως από εκείνους τους εταίρους που το τραπεζικό τους σύστημα είχε εκτεταμένη συμμετοχή στο ελληνικό χρέος. Επομένως, η «απαραίτητη ισορροπία» και η σχετική αμοιβαιότητα, οι οποίες θα έπρεπε κατ' αρχήν να συνδεθούν με την αλληλεγγύη, ήταν κατευθυντήρια στοιχεία για τα κράτη-μέλη που ήταν πρόθυμα να υποστηρίξουν την Ελλάδα.

Είναι εντελώς διαφορετικό ζήτημα πώς το αντιλήφθηκαν αυτό οι Έλληνες, υπό την επίδραση αφενός του τρόπου εφαρμογής των συνδεόμενων με την ευρωπαϊκή αλληλεγγύη μνημονιακών μέτρων και αφετέρου του συγκρουσιακού πολιτικού κλίματος σε όλη τη διάρκεια της κρίσης, η οποία βρίθει παραμέτρων που επηρεάζουν τα ζητήματα ισότητας και αλληλεγγύης. Προβάλλει εδώ η στενή αλληλεξάρτηση πολιτικού συστήματος και δημόσιας διοίκησης που λειτουργεί εις βάρος σημαντικών συλλογικών συμφερόντων, με συνέπεια αύξηση της φτώ-

χιας, ανεργία, παράταση της κρίσης και, τελικά, ανισότητα<sup>49</sup>. Οι πολιτικές που εφαρμόζονται φορτώνουν στις πλάτες των Ελλήνων (σημερινών και των επόμενων γενεών) έναν υπέρογκο λογαριασμό που σημαίνει ότι εν τέλει η πολιτική τάξη, ελληνική και ευρωπαϊκή<sup>50</sup>, ούτε πραγματική αλληλεγγύη έδειξε ούτε αποτελεσματικότητα στη διαχείριση της κρίσης<sup>51</sup>.

## Η αλληλεγγύη απέναντι στον πολίτη

Για να γίνει αντιληπτός ο ρόλος της αλληλεγγύης στις ανεπτυγμένες κοινωνίες, θα έπρεπε κανείς να την τοποθετήσει ανάμεσα σε δύο διαμετρικά αντίθετες προσεγγίσεις κοινωνικών σχέσεων: τη φιλανθρωπία ή τη γενναιοδωρία από τη μια και την ασφάλιση από την άλλη<sup>52</sup>. Ο δεσμός που δημιουργεί η φιλανθρωπία ανάμεσα σε δύο ανθρώπους δεν έχει οποιαδήποτε απαίτηση αμοιβαιότητας. Ως τέτοια, η αλληλεγγύη είναι εξίσου ικανή να δημιουργεί σχέσεις, αλλά οι δεσμοί που προκύπτουν από αυτή δεν έχουν συμβατικό χαρακτήρα ούτε δημιουργούν οποιαδήποτε υποχρέωση αμοιβαιότητας. Ο απρόβλεπτος και

δεκτικός ανάκλησης χαρακτήρας τους έχει οδηγήσει στην καθιέρωση σταθερών μηχανισμών, που εγγυώνται, μακροπρόθεσμα, αμοιβαία υποστήριξη πέρα από μια διμερή σχέση. Διαμέσου μηχανισμών συλλογικής αλληλεγγύης, ένας ενάρετος κύκλος μπορεί να αναπτυχθεί σε βάθος χρόνου. Ενώ από τη μία πλευρά, η οικονομική ανάπτυξη αποφέρει πόρους που μπορούν να συγκεντρωθούν και επεκτείνουν τις συλλογικές εγγυήσεις σε νέους κινδύνους ή νέους πληθυσμούς, από την άλλη, η προφύλαξη έναντι μεγάλων κινδύνων και η συνοχή που δημιουργεί επιτρέπουν οικονομική πρόοδο και μεταρρυθμίσεις. Ως εκ τούτου, στην Ε.Ε. οι πιο αποτελεσματικές οικονομίες είναι γενικά αυτές που αφιερώνουν περισσότερους πόρους σε συλλογικές μορφές αλληλεγγύης<sup>53</sup>.

Σήμερα η Ε.Ε. είναι κάπως ανίσχυρη να επέμβει άμεσα υπέρ της αλληλεγγύης μεταξύ ατόμων – για νομικούς λόγους που σχετίζονται με τις Συνθήκες, αλλά και γιατί ορισμένες κυβερνήσεις είναι αντίθετες για λόγους αρχής. Εντούτοις, η Ένωση θα μπορούσε να βοηθήσει στην καταπολέμηση των αυξανόμενων ανισοτήτων που εμφανίστηκαν στην Ευρώπη από το ξεκίνημα

<sup>49</sup> Βλ. Giannitsis & Zografakis, σελ. 18, 38.

<sup>50</sup> Η Τρόικα έχει μεγάλο μερίδιο ευθύνης και για τις επιλογές πολιτικής και τις συνέπειές τους που συνδέονται με την ανοχή της φοροδιαφυγής και την προνομιακή μεταχείριση ορισμένων. Βλ. Giannitsis & Zografakis, σημ. 85.

<sup>51</sup> Βλ. Giannitsis & Zografakis, σελ. 137.

<sup>52</sup> Βλ. Philippe Van Parijs, σε Elvire Fabry (ed.), *European Solidarity: Where Do We Stand? Should We Foster It and How?* Report from the 2010 edition of the European forum of think tanks, *Notre Europe* (<http://www.notre-europe.eu/fr/axes/visions-deurope/projets/projet/edition-2010-du-forum-europeen-des-think-tanks/>).

<sup>53</sup> Jérôme Vignon, *ό.π.*, σημ. 20.

της κρίσης, χρησιμοποιώντας ποικίλα μέσα, π.χ. αυξάνοντας τους ιδίους πόρους της Ένωσης ως μέρος του νέου δημοσιονομικού πλαισίου, πόροι εκ των οποίων ένα μέρος θα μπορούσε να προσανατολιστεί προς νέες δραστηκές πολιτικές αλληλεγγύης σε όλη την Ένωση ή/και με τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων καταπολέμησης της φτώχειας, για παράδειγμα καθορίζοντας κατώτατο μισθό σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Επιπρόσθετα, ακόμη και εάν ορισμένες από αυτές τις δυνατότητες χρήζουν περαιτέρω μελέτης, ο στόχος μεγαλύτερης κοινωνικής αλληλεγγύης και ισότητας δεν μπορεί να επισκιάσει την επιτακτική ανάγκη για ριζικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις σε αρκετά κράτη-μέλη, προκειμένου να μειωθούν οι διαφορές ανταγωνιστικότητας. Η άρση (προς τα πάνω) των διαφορών ανταγωνιστικότητας παραμένει ο καλύτερος τρόπος μακροπρόθεσμης γεφύρωσης ανάμεσα στις διάφορες εθνικές οικονομικές επιδόσεις, με συνέπεια τη δημιουργία συνθηκών και μέσων για διαρκή αλληλεγγύη, τόσο μεταξύ των κρατών, όσο και στο εσωτερικό τους.

Επιπλέον, μια πολύ σημαντική προγραμματική υποχρέωση της Ε.Ε. είναι η προώθηση της αλληλεγγύης μεταξύ των γενεών<sup>54</sup>. Η κοινωνική συνοχή είναι το κύριο εργαλείο για την υλοποίηση μακροπρόθεσμα ενός στόχου συνδεδεμένου με δημογραφικές παραμέτρους, συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και

την καταπολέμηση της ανεργίας. Μια επιπρόσθετη σοβαρή ανησυχία σχετικά με την αλληλεγγύη έναντι των μελλοντικών γενεών συνδέεται με τη βαριά χρηματοοικονομική επιβάρυνση των υπερχρεωμένων χωρών, που έχει προγραμματιστεί να εξοφληθεί σε χρονικό διάστημα μερικών (ή αρκετών) δεκαετιών, προφανώς από επερχόμενες γενεές. Παιδιά και εγγόνια αναμένεται επομένως να δείξουν αλληλεγγύη προς τις προηγούμενες γενεές, αναδρομικά. Εξετάζοντας τη χρηματοοικονομική αλληλεγγύη προς τους ιδιώτες, το Δικαστήριο παρατήρησε ότι<sup>55</sup>, αν και τα κράτη-μέλη πρέπει, κατά την οργάνωση και εφαρμογή των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας, να επιδεικνύουν χρηματοοικονομική αλληλεγγύη μέχρι κάποιο βαθμό προς τους υπηκόους άλλων κρατών-μελών, επιτρέπεται να διασφαλίζεται ότι η χορήγηση βοήθειας προς φοιτητές από άλλα κράτη-μέλη δεν αποτελεί υπέρμετρο βάρος, το οποίο θα μπορούσε να έχει επιπτώσεις στο συνολικό επίπεδο της βοήθειας που μπορεί να παρασχεθεί από αυτό το κράτος. Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν περιπτώσεις όπου μια αρνητική αλληλεγγύη εμφανίζεται για λόγους που αφορούν το δημόσιο συμφέρον, όπως μια απόφαση ανάκλησης πολιτογράφησης λόγω απάτης. Από αυτή την άποψη, είναι θεμιτό για ένα κράτος-μέλος να επιθυμεί να προστατεύσει την ιδιαίτερη σχέση αλληλεγγύ-

<sup>54</sup> Άρθρο 3 §3 ΣΕ.Ε.

<sup>55</sup> Βλ. υπόθ. C-209/03 *Bidar* [2005], Συλλ. I-2119, Υπόθ. C-184/99 *Grzelczyk* [2001], Συλλ. I-6193.

ης και καλής πίστης ανάμεσα σε αυτό και τους υπηκόους του, και ακόμα την αμοιβαιότητα των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων, που αποτελούν το θεμέλιο του δεσμού της ιθαγένειας<sup>56</sup>.

### Αλληλεγγύη και κοινωνική προστασία

Η νομική έννοια της αλληλεγγύης έχει διαμορφωθεί κυρίως σε σχέση με το κράτος πρόνοιας και συχνά χρησιμοποιείται στο πλαίσιο της κοινωνικής προστασίας. Η αρχή της αλληλεγγύης στην κοινωνική ασφάλεια προήλθε αρχικά από το γαλλικό σύστημα και εισήχθη στο Κοινοτικό δίκαιο από το Δικαστήριο, τροποποιημένη λόγω προσαρμογής προς τα συστήματα άλλων κρατών-μελών. Για παράδειγμα, το Δικαστήριο την εφάρμοσε σε μια υπόθεση αναφορικά με καταγγελίες αυτοαπασχολούμενων εργαζομένων ότι οι υποχρεωτικές εισφορές για τα αλληλοβοηθητικά ταμεία, που έχουν καθιερωθεί για να παράσχουν κοινωνική προστασία, παραβίαζαν τις αρχές του ελεύθερου ανταγωνισμού στην κοινή αγορά, όπως αυτή προβλέπεται στα άρθρα 81-82 ΣΕΚ (τώρα άρθρα 101-102 ΣΛΕΕ)<sup>57</sup>. Στην απόφασή του, το Δικαστήριο χαρακτήρισε τα καθεστώτα κοινωνικής ασφάλισης στη Γαλλία ως έχοντα κοινωνικό στόχο, σύμφωνα με την αρχή της αλληλεγγύης.

### Το περί Αλληλεγγύης κεφάλαιο του Χάρτη

Το κεφάλαιο περί Αλληλεγγύης του Χάρτη στοχεύει στο να χτίσει γέφυρα ανάμεσα στα προγραμματικά δικαιώματα αλληλεγγύης (κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα) και τα αγωγήματα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, που ισοδυναμούν με αποτελεσματικά και δικαστικά επιδιώξιμα δικαιώματα. Η πρόκληση είναι η θέσπιση κοινωνικών και οικονομικών δικαιωμάτων αλληλεγγύης (π.χ. συνδικαλιστική ελευθερία συνεταιρίζεσθαι, ενημέρωσης και διαβούλευσης, συλλογικές διαπραγματεύσεις και συνδικαλιστική δράση, υγεία, εκπαίδευση, κτλ). Η υλοποίηση του κεφαλαίου περί Αλληλεγγύης θα συμβάλει μακροπρόθεσμα στην ενίσχυση της αλληλεγγύης προς τους πολίτες ως αγωγήμο κανονιστικό εργαλείο.

### Αλληλεγγύη μεταξύ των πολιτισμών

Στο προοίμιο της ΣΕΕ οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών διακηρύττουν ότι εμπνέονται «από την πολιτιστική, την θρησκευτική και την ανθρωπιστική κληρονομιά της Ευρώπης, από την οποία αναπτύχθηκαν οι παγκόσμιες αξίες των απαραβάτων και αναφαίρετων δικαιωμάτων του ανθρώπου, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισό-

<sup>56</sup> Υπόθ. C-135/08 *J. Rottman* [2010], Συλλ. I-2010 I-01449 § 51.

<sup>57</sup> Υπόθ. C-159/91 και C-160/9 *Poucet v. Assurances générales de France (AGF) et Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon (Camulrac), Pistre v. Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (Cancava)* [1993], Συλλ. I-637.

τητας και του κράτους δικαίου». Επιπλέον, το άρθρο 17 ΣΛΕΕ επιβεβαιώνει ότι η Ένωση σέβεται και δεν θίγει το βάσει του εθνικού δικαίου καθεστώ των εκκλησιών και των θρησκευτικών οργανώσεων ή κοινοτήτων, όπως επίσης και φιλοσοφικών και μη ομολογιακών οργανώσεων στα κράτη-μέλη και θα διατηρεί έναν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο μαζί τους. Αυτά είναι ισχυρά μηνύματα τα οποία, κατά τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καλούνται να μοιραστούν άτομα που ανήκουν σε διάφορες πολιτιστικές, θρησκευτικές και ουμανιστικές παραδόσεις, ανεξαρτήτως των διαφορών τους. Από το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, αποτελεί ηθική εντολή για όλους τους Ευρωπαίους να προσπαθούν να σφυρηλατήσουν την αλληλεγγύη: να αμβλύνουν τις διαφορές και τις αντιθέσεις, προκειμένου να γεφυρώσουν ανθρώπινα δικαιώματα και υποχρεώσεις και να κοιτάξουν όλοι μαζί προς την ίδια κατεύθυνση<sup>58</sup>. Από την άλλη πλευρά, μετά από περισσότερα από 50 χρόνια ενδοευρωπαϊκής κινητικότητας προσώπων, δεν μπορεί να φανταστεί κανείς τους λαούς της Ευρώπης ως πολιτιστικά ομοιογενείς, λαμβάνοντας υπόψη τις έντονες εθνικές, γλωσσικές και θρησκευτικές ποικιλίες.

Ο Giorgio Napolitano<sup>59</sup>, αναφερόμενος στον Jürgen Habermas, απορρίπτει

τόσο την ιδέα της «πολιτιστικής αφομοίωσης» όσο και την αντίληψη των «πολιτισμών που συνυπάρχουν». Μια υπερεθνική εξέλιξη του Ευρωπαϊκού Σχεδίου δεν θα εξαλείψει το ιστορικό πλαίσιο των εθνικών δημοκρατιών, ούτε θα ξεριζώσει τις πολιτισμικές διαφορές ανάμεσα στους ευρωπαϊκούς λαούς. Εντούτοις, η ύπαρξη τέτοιων διαφορών δεν θα έπρεπε να παρεμποδίζει την έκφραση αλληλεγγύης, αν και το γεγονός ότι η Ε.Ε. γίνεται όλο και πιο δημοκρατική δεν σημαίνει απαραίτητα ότι οι πολίτες θα επιδείξουν περισσότερη αλληλεγγύη. Είναι δυσκολότερο ν' αποδεχτούν οι Ευρωπαίοι την αρχή της αλληλεγγύης; Προκαλείται αυτό το έλλειμμα αποδοχής από επίμονα στερεότυπα προερχόμενα από πολιτισμικές (κυρίως θρησκευτικές, εθνικές και φυλετικές) διαφορές;

Δεδομένου ότι η αλληλεγγύη προς άλλους Ευρωπαίους δεν προκύπτει από προφανή συναίνεση, υπάρχει μια διφορούμενη διάσταση στην αύξηση της λαϊκής συμμετοχής στις ευρωπαϊκές υποθέσεις. Ο αυξανόμενος ατομικισμός και η ιδιοτέλεια των κοινωνιών δεν βοηθούν, όπως φάνηκε στην πρόσφατη οικονομική κρίση, η οποία ενθαρρύνει την εθνική εσωστρέφεια. Για παράδειγμα, το ελληνικό σχέδιο διάσωσης προκάλεσε ένα ξεχειλισμα αρνητικών στερεοτύπων, ιδιαίτερα στη Γερμανία. Αν και αρκετά καθυστερημέ-

<sup>58</sup> Βλ. Albert Camus, *To Μέλλον του Ευρωπαϊκού Πολιτισμού*, Εκδ. Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2004, σελ. 35-36.

<sup>59</sup> Giorgio Napolitano, «Overcoming the democratic deficit? New steps forward and still open problems. A supranational perspective», στο G. Dimitrakopoulos & G. Kremlis (eds), *A New Constitutional Settlement for the European People* (2004), Ant. N. Sakkoulas & Bruylant Publ., σελ. 141.



να, οι Ευρωπαίοι άρχισαν να συνειδητοποιούν ότι μια βασική έννοια της αλληλεγγύης μεταξύ των λαών αυτής της ηπείρου συμπεριλαμβάνει την ανάγκη να συμβιβαστούμε με τις κοινωνικές και πολιτισμικές διαφορές μας, που δεν πρέπει απλά να γίνονται αμοιβαία ανεκτές αλλά πρέπει να συνδυαστούν με δημιουργικό τρόπο, με στόχο την εμπάθουση του Ευρωπαϊκού Σχεδίου. Αυτό απαιτεί μια διαδικασία εκμάθησης που θα μπορούσε να ενθαρρυνθεί από την παρούσα χρηματοοικονομική και κοινωνική κρίση.

Ίσως να ήταν ακόμη απαραίτητο για όλους όσοι μοιράζονται την ευρωπαϊκή ιθαγένεια να αναλάβουν την πρωτοβουλία, μέσω των διαφόρων φορέων της κοινωνίας των πολιτών. Στο κάτω-κάτω, είναι ζήτημα για τον καθένα στην Ένωση να βρει τρόπο να διαπραγματευτεί και τελικά να διευθετήσει τις πολιτισμικές διαφορές, που υψώνουν εμπόδια στην έκφραση των συναισθημάτων αλληλεγγύης.

### **Επίλογος: Ένα νέο αφήγημα για την Αλληλεγγύη στο πλαίσιο ενός νέου αφηγήματος για μια καλύτερη Ευρώπη**

Ανάμεσα στα ποικίλα εμπόδια για τη δημιουργία ενός ιδεολογικά ανανεωμένου αφηγήματος, ικανού να οδηγήσει στην Ευρώπη του 21ού αιώνα, βρίσκεται το *έλλειμμα αλληλεγγύης*

που αποτελείται από κενά, λόγω αφενός της έλλειψης πολιτικού θάρρους των ηγετών των κρατών-μελών στο να αντιτεθούν σε συμπεριφορές ασυμβίβαστες προς την αλληλεγγύη και την ολοκλήρωση, με μία πιο αποτελεσματική και διαφανή διαχείριση του προϋπολογισμού της Ένωσης, όπως διεκτραγώδησε και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο<sup>60</sup>, και αφετέρου της ανεπάρκειας των πόρων για προώθηση της συνοχής και της σύγκλισης, προκειμένου τελικά να επιτευχθεί μια κοινωνική αλληλεγγύη που να ισοδυναμεί με πολιτική αλληλεγγύη έναντι των καθολικών ανισοτήτων<sup>61</sup>.

Περισσότερη ευρωπαϊκή αλληλεγγύη απαιτεί ισχυρότερες ηγετικές ικανότητες εκ μέρους των πολιτικών στα κράτη-μέλη. Αξίζει να σημειωθεί ότι όσο ο χρόνος περνάει και η ζημιά στην εικόνα της «Ευρώπης» μεγαλώνει, οι πολιτικοί ηγέτες ανακαλύπτουν εκ νέου τη βασική έννοια της αλληλεγγύης. Επείγει να καταλάβουν ότι η αλληλεγγύη δεν θα πρέπει πλέον να γίνεται αντιληπτή μόνο ως οικονομική αναγκαιότητα, π.χ. προκειμένου να αποφευχθεί ένας ενδεχόμενος συστημικός σεισμός στην ευρωζώνη. Η αλληλεγγύη έχει επίσης μια πολιτική, όπως και μια πολιτισμική, διάσταση· εφόσον η «Ευρώπη» θεωρηθεί εκ νέου, όχι μόνο ως ένα πολιτικό σχέδιο, αλλά και ως κάποιας μορφής κοινή μοίρα. Ευτυχώς, υπάρχουν παραδείγματα πολιτικών

<sup>60</sup> EP 11222/2007-C6-0206/2007-2007/0808(CNS), point 6.

<sup>61</sup> Βλ. Ξ. Γιαταγάνα & Δ. Καλουδιώτη, *Ηπια Ηγεμονία. Η Ευρώπη μετά την Κρίση*, Εκδ. Κριτική, Αθήνα 2009, σ. 346, 349, 354.

ηγετών που είναι έτοιμοι να αγκαλιάσουν την αλληλεγγύη. Μια αλληλεγγύη που ξεκινάει με το να αντιληφθεί κανείς εξαρχής την κατάσταση του άλλου και να του προσφέρει υποστήριξη, όπου αυτή είναι αναγκαία, όπως στην περίπτωση της πρόσφατης χρηματοοικονομικής κρίσης στην Ελλάδα. Σε αυτή την περίπτωση η αμοιβαία αλληλεγγύη προσφέρεται «με έναν τρόπο πρωτοφανή όχι μόνο στην ιστορία της Ευρώπης αλλά και σε ολόκληρη την ιστορία των διεθνών σχέσεων»<sup>62</sup>.

Η παρούσα κρίση είναι μια υπαρκτή κρίση για την Ευρώπη και το Ευρωπαϊκό Σχέδιο, δοκιμάζοντας τα όρια της κοινής διαχείρισης της αλληλεξάρτησης σε καιρούς αυξανόμενων οικονομικών αποκλίσεων και εθνικισμού, όπως επίσης και τα όρια της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης σε περιόδους που οι κοινωνίες γίνονται όλο και περισσότερο ατομιστικές και η αλληλεγγύη υφίσταται μεγάλη πίεση ακόμα και εντός των εθνικών συνόρων<sup>63</sup>. Είμαστε σε αναζήτηση μιας μακροπρόθεσμης αμοιβαιότητας βασισμένης στην ετοιμότητά μας να κάνουμε θυσίες.

Στις μέρες μας, το πνεύμα της αλληλεγγύης απειλείται από τους φόβους και τις αγωνίες ότι ο εθνικισμός και ο λαϊκισμός γνωρίζουν πώς να εκμεταλλεύονται τις περιστάσεις. Απειλείται όμως και από την πνευματική

οκνηρία ή την κοντόφθαλμη προσέγγιση απέναντι στις μεγάλες οικονομικές προκλήσεις και τις μείζονες τεχνολογικές προοπτικές που μπορούν να ευδοκιμήσουν μόνο μέσω του συναισθήματος του συνανήκειν· στον πυρήνα του βρίσκεται η αλληλεγγύη<sup>64</sup>.

Το παράδειγμα της κρίσης του ευρώ δείχνει σε ποιο βαθμό η αποκατάσταση συνθηκών υπευθυνότητας είναι απαραίτητη για ένα μακρόπνοο πνεύμα αλληλεγγύης. Αλλά η «ενεργή αλληλεγγύη» που απαιτεί η «μακροπρόθεσμη αλληλεγγύη» δεν είναι βιώσιμη αν δεν συνοδεύεται από επαρκή υλική αλληλεγγύη υπέρ των πλέον ευάλωτων, εξασφαλίζοντας εύλογες προσπάθειες ανασκευής λαθών του παρελθόντος. Ακόμη κι αν η υλική αλληλεγγύη μεταξύ ατόμων, μέσω φορολογίας και κοινωνικής προστασίας, παραμένει κύρια ευθύνη των κρατών-μελών, η Ένωση πρέπει να δεσμευτεί περισσότερο σε αυτό τον τομέα, εφόσον πρόκειται για τα κύρια ζητήματα αλληλεγγύης μέσα στην Ε.Ε. που πρέπει να διαφυλαχθούν. Η κατάφαση της αρχής της αλληλεγγύης στον πυρήνα της Συνθήκης της Ε.Ε. είναι επίκαιρη, υπό αυτή την έννοια. Εντούτοις, αυτό δεν επαρκεί κατά την περίοδο της κρίσης. Νέες πρωτοβουλίες πρέπει να αναληφθούν, αναπόφευκτα από αυτούς που είναι έτοιμοι να φέρουν την ευθύνη ο ένας

<sup>62</sup> Ομιλία του ομοσπονδιακού προέδρου της Γερμανίας Joachim Gauck, «Europe: The Legacy and the Future», στις 6 Μαρτίου 2014 στην Αθήνα. Κατά την διάρκεια αυτής της ομιλίας η «αλληλεγγύη» αναφέρθηκε εννιά φορές.

<sup>63</sup> Βλ., L. Tsoukalis, *ό.π.*

<sup>64</sup> Jérôme Vignon, *ό.π.*, σημ. 20.

του άλλου και έχουν τους πόρους να στηρίξουν μία νέα μεγάλη ευρωπαϊκή συμφωνιά<sup>65</sup>. Ακολουθώντας αυτό το σενάριο, μια ευρύτερη –αν και λιγότερο επαχθής– αλληλεγγύη ανάμεσα στους πολίτες θα πρέπει να συμπεριλάβει

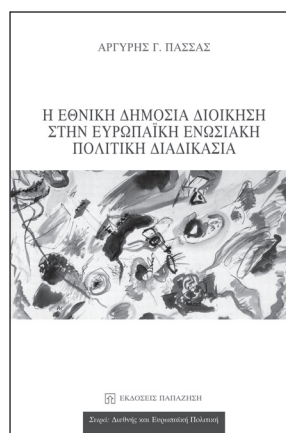
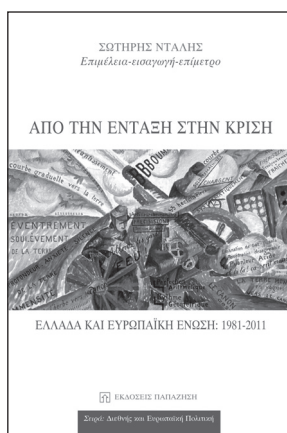
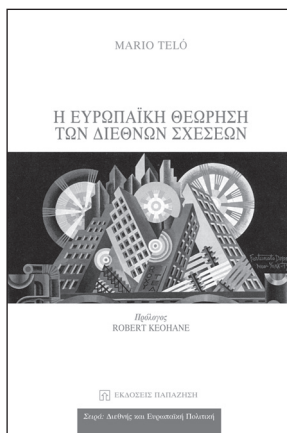
τους λαούς των λιγότερο εύπορων κρατών-μελών· τέτοιο παράδειγμα είναι η περίπτωση των Γερμανών έναντι των Ελλήνων, με τους τελευταίους να επιβαρύνονται περισσότερο και άνισα από τους ξένους πιστωτές τους<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Βλ. Jürgen Habermas, «Repolitisons le débat européen», *Le Monde*, 25.2.2014, [http://www.lemonde.fr/idees/article/2014/02/23/repolitisons-le-debat-europeen-par-jurgenhabermas\\_4366441\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2014/02/23/repolitisons-le-debat-europeen-par-jurgenhabermas_4366441_3232.html). Ο Χάμπερμας αναφέρεται στην ευθύνη της Γερμανίας να αναλάβει την πρωτοβουλία για τη νέα μεγάλη ευρωπαϊκή διαπραγμάτευση. Ήταν εκείνος, άλλωστε, που έγραψε το 2011 ότι η γερμανική κυβέρνηση έγινε ο επιταχυντής της αποσύνθεσης της αλληλεγγύης στην Ευρώπη, με το να κλείνει τα μάτια στη μόνη εποικοδομητική διέξοδο [από την κρίση στην Ευρώπη], η οποία είναι «περισσότερη Ευρώπη» [Βλ. Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, (2011), Suhrkamp, από την ελληνική μετάφραση, Σώτης Τριανταφύλλου, Πατάκης, σελ. 60].

<sup>66</sup> Jürgen Habermas, *ό.π.*, σελ. 111-112.

## Σειρά: Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική

Διεύθυνση σειράς: Σωτήρης Ντάλης



Εκδόσεις ΠΑΠΑΖΙΣΗ ΑΕΒΕ, Νικηταρά 2 & Εμμ. Μπενάκη, 106 78 Αθήνα,  
Τηλ.: 210-3822496, Fax: 210-3809150, e-mail: papazisi@otenet.gr

ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ-ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2015, ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ-ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2016